

ISSN: 1139-0107

ISSN-E: 2254-6367

---

# MEMORIA Y CIVILIZACIÓN

ANUARIO DE HISTORIA

---

23/2020

---

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE HISTORIA,  
HISTORIA DEL ARTE Y GEOGRAFÍA  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA

José-Vidal Pelaz López

«Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte». La política  
territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982)

«Strong Autonomy in a Strong State». The Territorial Policy of the Calvo-Sotelo  
Government (1981-1982)

pp. 321-342

DOI: <https://doi.org/10.15581/001.23.015>



Universidad  
de Navarra

---



# «Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte». La política territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982)\*

*«Strong Autonomy in a Strong State». The Territorial Policy of  
the Calvo-Sotelo Government (1981-1982)*

JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ

Universidad de Valladolid

pelaz@fyl.uva.es



RECIBIDO: ABRIL DE 2020

ACEPTADO: JUNIO DE 2020

DOI: <https://doi.org/10.15581/001.23.015>

**Resumen:** Entre 1981 y 1982 el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo desarrolló una política destinada a armonizar y homogeneizar el nascente Estado de las Autonomías. Una vez aprobados los estatutos de Cataluña y País Vasco, se trataba de configurar un nuevo modelo de organización territorial del Estado español. Para ello buscó el apoyo del PSOE y contó con la oposición de los nacionalistas vascos y catalanes. Este artículo aborda este crucial y poco estudiado periodo de la historia reciente a partir de documentación original procedente del Archivo Calvo-Sotelo. Las fuentes muestran los debates internos del gobierno de UCD y contribuyen a clarificar cuál fue el proceso de toma de decisiones en un asunto de tanta trascendencia histórica.

**Palabras clave:** Transición española. Autonomías. Leopoldo Calvo-Sotelo. Cataluña. País Vasco

**Abstract:** Between 1981 and 1982 the government of Leopoldo Calvo-Sotelo developed a policy aimed at harmonizing and homogenizing the nascent "state of autonomies". Once the Statutes of Catalonia and the Basque Country were approved, it was a question of setting up a new model of territorial organization of the Spanish State. To this end, he sought the support of the PSOE and was opposed by the Basque and Catalan nationalists. This paper addresses this crucial and understudied period of recent history from original documentation from the Calvo-Sotelo Archive. The sources show the internal debates by the UCD government and help to clarify what the decision-making process was on a matter of such historical significance.

**Keywords:** Spanish Transition. Autonomies. Leopoldo Calvo-Sotelo. Catalonia. Basque Country

---

\* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto HAR 2016-75600-C2-2-P (AI, FEDER, UE). El autor agradece, una vez más, a la familia Calvo-Sotelo las facilidades ofrecidas para la realización de esta investigación.

INTRODUCCIÓN: LA HERENCIA AUTONÓMICA DE CALVO-SOTELO

Una de las grandes apuestas de la Transición fue la construcción del Estado Autonómico. La idea de que democracia y descentralización territorial iban unidas estaba firmemente asentada en el imaginario político de la época. La existencia de fuertes movimientos nacionalistas en Cataluña y País Vasco —con el añadido aquí del fenómeno terrorista—, colocó desde el principio el asunto autonómico en el centro de las preocupaciones de los gobiernos de UCD.

Existe una práctica unanimidad en considerar que «el problema más difícil que debió resolver la Constitución fue el de romper la estructura unitaria del estado y establecer una estructura compuesta»<sup>1</sup>. El componente esencial del pacto político que sirvió de motor a la redacción del Título VIII fue «el rechazo al centralismo». Ahora bien, los constituyentes estaban más de acuerdo «sobre lo que no debería ser (más exactamente seguir siendo) nuestro país en el futuro que sobre la forma en que debería estructurarse aquel Estado centralista de 1977 que (...) querían superar». El resultado fue un «compromiso apócrifo» que dejaba abiertas diversas opciones de cara al futuro<sup>2</sup>. De esta forma, España era definida como una nación única e indivisible, a la vez que se reconocía el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La inclusión del término *nacionalidad* fue el que despertó más polémica por cuanto no quedaba claro ni a qué territorios se aplicaba, ni cuál era la diferencia con *nación* y porque abría la vía a la creación de regímenes autonómicos de dos categorías, concretadas en los artículos 143 y 151<sup>3</sup>.

Tras la promulgación de la Constitución, tanto el País Vasco como Cataluña plebiscitaron enseguida sus estatutos de autonomía (1979) y celebraron sus primeras elecciones (1980), que llevaron al poder a sendos partidos nacionalistas, PNV y CiU. Más dificultad encontró Galicia por distintas razones; pero, a finales de 1980, su estatuto era ratificado en un referéndum caracterizado por la baja participación<sup>4</sup>. El asunto se complicó cuando Andalucía, Valencia y Canarias anunciaron su intención de acogerse a la llamada «vía rápida» del artículo 151, decisión que parecía contravenir las intenciones implícitas de los constituyentes de reservar ese camino solo a las tres *nacionalidades históricas*. A comienzos de 1980, UCD anunció su intención de generalizar el modelo autonómico a través del artículo

<sup>1</sup> Soto Carmona, 2005, p. 129.

<sup>2</sup> Blanco Valdés, 2014, p. 173. Según la terminología de Carl Schmitt.

<sup>3</sup> Molinero e Ysàs, 2018.

<sup>4</sup> Pelaz López, 2002 y 2011.

143, lo que terminó conduciendo al «esquizofrénico» referéndum andaluz de febrero de ese año, saldado con un enorme desgaste para el partido en el gobierno<sup>5</sup>. Daba la impresión de que la hoja de ruta autonómica de Suárez se había agotado dando satisfacción a los nacionalistas vascos y catalanes. En medio de una confusa situación, a finales de 1980, la pregunta que estaba en el aire era cómo se podía terminar lo que tan apresuradamente se había comenzado en 1977. No estaba claro todavía ni cuáles debían ser las Comunidades Autónomas (CCAA), ni sus techos competenciales, ni si estos debían ser homogéneos o no. En este ambiente, la sensación de que el proceso autonómico podría ser el comienzo de la disgregación de España tomaba cuerpo y se veía ratificada por la intentona golpista del 23-F.

Esta era la herencia que Adolfo Suárez dejaba a Leopoldo Calvo-Sotelo en febrero de 1981. La breve etapa de gobierno de Calvo-Sotelo, sobre la que muchas veces los historiadores pasamos con rapidez o incluso con cierta displicencia, resultaría capital para el desarrollo autonómico<sup>6</sup>. Calvo-Sotelo, haciendo honor a su profesión, habría de ser el verdadero ingeniero del nuevo Estado español. Después de buscar acomodo a las *nacionalidades* —en lo que Suárez se había concentrado, debido a la presión de los nacionalistas—, ahora se trataba de decidir qué iba a ser de las *regiones* y, con ellas, del Estado mismo en su conjunto, que debía ser rediseñado por completo, para adaptarlo a las previsiones constitucionales. El presidente se veía a sí mismo como un nuevo «Javier de Burgos de las autonomías»<sup>7</sup>.

En su discurso de investidura Calvo-Sotelo sintetizó su política en dos ideas fuerza: «Sí, sin vacilaciones y sin reservas mentales ni de ningún orden, a las autonomías» en cuanto mandato ineludible de la Constitución. «Pero no, claramente, a un entendimiento ligero de las autonomías como disolución de una patria común forjada por la historia»; no al «desmantelamiento del Estado». En resumen: «Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte»<sup>8</sup>. Según Calvo-Sotelo las autonomías no podían dejar al Estado «como algo residual» sino que «le atribuyen funciones distintas» a las que tenía en el viejo centralismo, un Estado con «una sustantividad propia, sin la cual ni siquiera las propias autonomías pueden tener existencia real y eficaz». Además, aproximar la administración a los administrados debía «producir mayor eficacia y economía» y, aunque fuera inevitable

<sup>5</sup> Navarro, 2014, p. 283.

<sup>6</sup> Pelaz López y Díez Miguel, 2018. Sobre la cuestión autonómica, Alonso-Castrillo, 1996, pp. 485-488; Powell, 2002, pp. 304-306 o Fusi Aizpurúa, 2007. Algún autor llega incluso a negar a Calvo-Sotelo cualquier participación en los acuerdos autonómicos de 1981, que se atribuyen a Suárez: Blanco Valdés, 2014, pp. 192-195.

<sup>7</sup> Prego, 2000, p. 153; Calvo-Sotelo, 1990, p. 118.

<sup>8</sup> Calvo-Sotelo, 1981.

que en «un primer momento aparezcan duplicidades», se presentaba una gran oportunidad para modernizar una administración ya muy necesitada de reformas<sup>9</sup>.

En este trabajo aportamos una fuente inédita al conocimiento sobre la creación del Estado de las Autonomías: la documentación de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, procedente del Archivo Calvo-Sotelo. A partir de ella, y de los testimonios de algunos de los protagonistas, recorreremos el trascendental mandato de Calvo-Sotelo arrojando algo más de luz a los debates internos que se produjeron en el seno del gobierno de UCD en torno a la cuestión autonómica, sus preocupaciones y desafíos.

## I. LA COMISIÓN

La Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica se creó por Real Decreto de 25 de septiembre de 1980<sup>10</sup>. La iniciativa fue del nuevo ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, muy preocupado por los derroteros que estaba tomando el proceso descentralizador<sup>11</sup>. Se justificaba porque «La configuración legal e institucional del modelo de Estado previsto en la Constitución española constituye una tarea que por su gran complejidad exige una acción coordinada y armónica de los diversos Departamentos ministeriales». Miembros permanentes serían los ministros de Hacienda, Interior, Presidencia, Economía y Comercio, Administración Territorial, Adjunto para la Administración Pública y Adjunto al presidente. Podrían asistir a ella otros ministros, dependiendo del tema a tratar, y los «gobernadores generales de las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>. La encabezaba el presidente del Gobierno y el vicepresidente sería el ministro de Administración Territorial. Actuaba como secretario el Secretario de Estado para las Autonomías, a la sazón Manuel Broseta —años después asesinado por ETA—, que ocupó el cargo con Suárez y con Calvo-Sotelo.

Entre los cometidos de la Comisión estaba asegurar la unidad de criterios y la coordinación de las transferencias, concertar las actuaciones del gobierno y

<sup>9</sup> Gómez Santos, 1982, p. 206.

<sup>10</sup> BOE 22/10/1980, num. 254. Posteriormente fue reorganizada por Real Decreto 1025/2011 de 15 de julio (BOE, núm. 170, 16/7/2011, sec. I. 79384) y desapareció por Real Decreto 1886/2011 de 30 de diciembre (BOE, núm. 315, 31/12/2011, 20640).

<sup>11</sup> Martín Villa, 1984, pp. 188 y ss.

<sup>12</sup> Por Real Decreto 2238/1980 de 10 de octubre (BOE, num. 254, 22/10/1980, 23509-10) se creaba la figura del «gobernador general» que «dirigirá la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad». Las competencias e incluso la denominación de esta figura constitucional (artículo 154) fueron cuestionadas desde el principio por nacionalistas vascos y catalanes. La ley 17/1983 de 16 de noviembre (BOE num. 283, 26/11/1983, 32070-32071) estableció su nombre actual «Delegado del Gobierno», Guaita, 1983.

## UN AUTONOMISMO FUERTE EN UN ESTADO FUERTE

las de la administración central del Estado en materia autonómica y elaborar criterios para la ordenación de las relaciones entre las distintas administraciones públicas territoriales<sup>13</sup>. En definitiva, se trataba de un instrumento para «diseñar una estrategia que pudiera desarrollar el título VIII de la Constitución con un respeto absoluto a los Estatutos ya aprobados»<sup>14</sup>.

Que sepamos, desde su creación a finales de 1980 y hasta junio de 1982, hubo nueve reuniones ordinarias y una extraordinaria de la Comisión, siempre en el Palacio de la Moncloa. Conservamos documentación de todas excepto de la primera y de la última. Disponemos de las actas de cinco de ellas —la segunda fue sesión doble—, y del resto tenemos el orden del día y diversos informes que nos permiten hacernos una idea de cuál fue su contenido. La última solo podemos confirmarla gracias a la Agenda del presidente<sup>15</sup>.

| Nº Orden               | Fecha/hora                  | Asistentes   |
|------------------------|-----------------------------|--|
|                        |                             | <i>Secretario:</i> Manuel Broseta Pont, Secretario de Estado para las CCAA   |
| II<br>(primera sesión) | 15/12/1980<br>10.30 a 13.20 | <i>Presidente:</i> Adolfo Suárez<br><i>Vicepresidente:</i> Rodolfo Martín Villa (Administración territorial)<br><i>Vocales:</i> Jaime García Añoveros (Hacienda), Rafael Arias Salgado (Presidencia), Pío Cabanillas (adjunto al presidente), Jaime Lamo de Espinosa (Agricultura).  |
| II<br>(segunda sesión) | 17/12/1980<br>10.30 a 13.20 | <i>Presidente:</i> Rodolfo Martín Villa<br><i>Vocales:</i> Juan José Rosón (Interior), Jaime García Añoveros, Rafael Arias Salgado, Pío Cabanillas, Alberto Oliart (Defensa), Francisco Fernández Ordóñez (Justicia), Sebastián Martín-Retortillo y Baquer (ministro adjunto al presidente encargado de la Administración Pública)   |
| III                    | 9/3/1981<br>17.00 a 19.55   | <i>Presidente:</i> Leopoldo Calvo-Sotelo<br><i>Vicepresidente:</i> Rodolfo Martín Villa<br><i>Vocales:</i> Jaime García Añoveros, Juan José Rosón, Pío Cabanillas, Juan Antonio García Díez (Economía y Comercio), Francisco Fernández Ordóñez, Alberto Oliart, Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona (Educación), Matías Rodríguez Inciarte (Secretario de Estado Adjunto al Presidente), Ignacio Aguirre (Secretario Estado de Comunicación). |
| IV                     | 7/5/1981<br>10.00 a 13.50   | <i>Presidente:</i> Leopoldo Calvo-Sotelo<br><i>Vicepresidente:</i> Rodolfo Martín Villa<br><i>Vocales:</i> Jaime García Añoveros, Juan José Rosón, Pío Cabanillas, Juan Antonio García Díez, Francisco Fernández Ordóñez, Marcelino Oreja Aguirre (Delegado del Gobierno en País Vasco), Juan Rovira Tarazona (Delegado del Gobierno en Cataluña), Matías Rodríguez Inciarte, Ignacio Aguirre.   |
| V                      | 25/5/1981<br>10.00          | <i>Presidente:</i> Leopoldo Calvo-Sotelo<br><i>Vicepresidente:</i> Rodolfo Martín Villa  |

<sup>13</sup> Por el mismo RD se creaba la Comisión Interministerial de Desarrollo autonómico «como órgano de estudio y preparación de los trabajos de la Comisión delegada» y «a fin de contar con un órgano de estudio con la cualificación técnica necesaria y con la composición precisa para abarcar todos los aspectos del proceso de transferencias». Estaba presidida por el ministro de Administración Territorial.

<sup>14</sup> Martín Villa, 1984, p. 190

<sup>15</sup> Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo (en adelante ALCs), Agenda, 1981

|      |                     |  |
|------|---------------------|--|
|      |                     | <i>Vocales:</i> Jaime García Añoveros, Pío Cabanillas, Francisco Fernández Ordóñez, Marcelino Oreja, Matías Rodríguez Inciarte, Ignacio Aguirre.   |
|      | 17/6/1981<br>17.00  | Monográfica sobre las conversaciones con el PSOE para tratar del informe de García de Enterría   |
| VI   | 30/9/1981           |  |
| VII  | 3/2/1982<br>a 14.15 | <i>Presidente:</i> Leopoldo Calvo-Sotelo<br><i>Vicepresidente:</i> Rodolfo Martín Villa (vicepresidente 1º para asuntos políticos)<br><i>Vocales:</i> Juan Antonio García Díez (Vicepresidente 2º y Ministro de Economía y Comercio), Pío Cabanillas (Justicia), Jaime García Añoveros, Juan José Rosón, Rafael Arias Salgado (Administración Territorial), Jaime Lamo de Espinosa (Ministro Adjunto al presidente), Matías Rodríguez Inciarte (Presidencia), Marcelino Oreja, Domingo García Sabell (Delegado Gobierno en Cataluña), Ignacio Aguirre. |
| VIII | 4/3/1982<br>17.00   |  |
| IX   | 5/6/1982<br>9.30    |  |

Cuadro I. Reuniones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Autonómicos (1980-1982)  
Fuente: Archivo Leopoldo Calvo-Sotelo (Elaboración propia)

En conjunto supone un corpus documental muy estimable que abarca la etapa decisiva de gobierno de Calvo-Sotelo y, muy especialmente, los meses en los que se fraguaron los pactos con el PSOE que alumbrarían la controvertida LOAPA. A través de esta fuente podemos sintetizar las preocupaciones del gobierno de UCD respecto a la cuestión autonómica en torno a tres problemas: uno de armonización, otro de lealtad y un tercero, de diseño.

## 2. UN PROBLEMA DE ARMONIZACIÓN: PREPARANDO LA LOAPA

A finales de 1980, con dos estatutos aprobados, otros dos en marcha y con regímenes preautonómicos establecidos por toda España, el gobierno de UCD comprendió que el proceso entraba en una fase decisiva, que exigía una definitiva clarificación. En la segunda reunión de la Comisión, los días 15 y 17 de diciembre de 1980, bajo la presidencia de Adolfo Suárez, Martín Villa expuso la necesidad de abordar tres cuestiones de forma urgente. La primera era diseñar una política en materia autonómica apoyándose en el artículo 150 de la Constitución, que preveía «la posibilidad de que pudieran ser armonizadas las disposiciones normativas de todas las comunidades autónomas, siempre que así lo exigiera el interés general»<sup>16</sup>. El ministro proponía una

<sup>16</sup> Martín Villa, 1984, p. 190.



comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados y al Senado solicitando autorización para dictar Leyes de Armonización sobre el uso de los términos nación, nacionalidad, sobre la bandera nacional, sobre la lengua castellana y sobre la condición política de los españoles de las Comunidades Autónomas.

En segundo término, también era necesario un «Proyecto de Ley orgánica para hacer posible la igualdad y la homogeneidad de las facultades y competencias de las distintas Comunidades Autónomas»<sup>17</sup>; en concreto, se trataba de reconducir a Aragón, Canarias y Valencia por el artículo 143 y dejar sentado que esa sería la vía para el resto. Para ello consideraba que era «indispensable intensificar los contactos y, en su caso, la negociación tanto con el Partido Socialista, como con el Partido Comunista y con Coalición Democrática»<sup>18</sup>. Y, en tercer lugar, planteaba además la conveniencia de establecer marcos legislativos generales por parte del Estado porque, de lo contrario, como recuerda Martín Villa en sus memorias, se podía «organizar un auténtico batiburrillo legislativo (que) en vez de regular las particularidades de cada autonomía, daría al traste, de hecho, con las condiciones generales de ejercicio de la nacionalidad española»<sup>19</sup>. En un documento preparado por su ministerio se recogía una amplia lista de «prioridades en cuanto a la iniciativa normativa del gobierno en desarrollo de las competencias exclusivas del Estado establecidas en el artículo 149 de la Constitución», clasificadas como «urgentes» y «muy urgentes»<sup>20</sup>.

El asunto de la *armonización* y la *homogenización* se retomó en la reunión del 9 de marzo de 1981, la primera presidida por Leopoldo Calvo-Sotelo. La sintonía —y la inquietud— entre los ministros era perceptible. En general, había acuerdo en que «en todos los territorios preautonómicos existe una demanda de igualdad de competencias la cual debe satisfacerse» (Martín Villa), porque «lo contrario sería retroceder en la dinámica autonómica, lo cual es políticamente inviable e impresentable» (Pío Cabanillas). Pero, por otra parte, había temor a que el asunto se fuera de las manos. Fernández Ordóñez habló de la posibilidad de diseñar un «Estatuto tipo» que se podía negociar con el PSOE; Rosón pidió limitar el techo competencial de las futuras comunidades; mientras que Oliart y Ortega y Díaz Ambrona indicaron que «después del 23 de febrero debe contro-

<sup>17</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 187.

<sup>18</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 187.

<sup>19</sup> Martín Villa, 1984, p. 189.

<sup>20</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 187. Entre las muy urgentes: la regulación de las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas, de la actividad económica, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, policía judicial y alta inspección del Estado. Había otras 26, solo «urgentes».

larse el proceso autonómico y rebajarse el contenido de la denominada homogeneización de competencias»<sup>21</sup>. Este era, a juicio del anónimo autor (probablemente Broseta) de la nota que acompañaba al orden del día de esta sesión,

uno de los problemas más complejos del desarrollo autonómico. Se trata de decidir si todas las comunidades autónomas alcanzarán un techo homogéneo de competencias o si, por el contrario, estas competencias se establecerán caso por caso, atendiendo a la voluntad y capacidad de cada una<sup>22</sup>.

Tras las intervenciones de sus ministros, el presidente manifestó que era necesario acabar con la indefinición, porque «desde su investidura ha transcurrido suficiente tiempo como para que resulte necesario dar signos externos de que cambia la actitud autonómica del Gobierno». Para ello consideraba «indispensable negociar con el Partido Socialista, a cuyo efecto es necesario elaborar una lista de cuestiones objeto de concertación»<sup>23</sup>. Fue a la salida de esta reunión, según cuenta Calvo-Sotelo en sus memorias, cuando junto con Martín Villa y Cabanillas, se tomó la decisión de convocar una comisión de expertos presidida por el catedrático de Derecho Administrativo, Eduardo García de Enterría. Cuatro días antes el presidente había tenido contactos con Felipe González, al que encontró «sorprendentemente» receptivo<sup>24</sup>. Ya Martín Villa había hablado en noviembre de 1980 de la necesidad de alcanzar unos «Pactos de la Moncloa de carácter autonómico»<sup>25</sup>.

A partir de ese momento, el Gobierno decidía centrarse en la negociación con el PSOE en función del dictamen del grupo de expertos que se constituyó de inmediato<sup>26</sup>. En la Comisión del 7 de mayo, Martín Villa hacía un pormenorizado análisis de los asuntos que estaba abordando García de Enterría. Entre ellos señalaba la «inconveniente proliferación» de autonomías uniprovinciales, la composición de los Tribunales Superiores de Justicia, el número de los diputados de las asambleas regionales y la frecuencia de sus reuniones, o «la necesidad política» de que las comunidades del 143 «que lo deseen puedan asumir, aunque demoren su ejercicio en el tiempo, competencias propias de los estatutos de la vía propia del artículo 151». Dada la importancia y número de las cuestiones a debate se

<sup>21</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 188.

<sup>22</sup> ALCS, Autonomías, caja 10, expediente 108.

<sup>23</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 188.

<sup>24</sup> Calvo-Sotelo, 1990, pp. 107-108.

<sup>25</sup> Martín Villa, 1984, p. 193.

<sup>26</sup> No obstante, algunas de las viejas propuestas de Martín Villa alcanzarían rango legal, como por ejemplo la ley sobre la bandera, Ley 31/1981, de 28 de octubre, (BOE, num. 271, de 12/11/1981, 26082) o el establecimiento por decreto del 12 de octubre como Fiesta Nacional de España, Real Decreto 3217/1981 de 27 de noviembre (BOE, num. 1, 1/1/1982, 3).

acordó una reunión monográfica bajo la presidencia del ministro para el día 14 de mayo<sup>27</sup>. Martín Villa también informó de la reunión habida con el PSOE el día anterior. Los socialistas presionaban para agilizar los estatutos de Asturias y Cantabria, había dudas sobre algunas competencias recogidas en el de Canarias y se pedía agilidad en el caso de Andalucía (ya por la vía del 151). Querían, además, que se constituyera una subcomisión de expertos en materia económica, también presidida por Enterría, el desarrollo del «Fondo de compensación Interterritorial y la urgente constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ambos previstos en la LOFCA». Se hizo referencia al problema planteado por Guadalajara a la hora de integrarse en Castilla la Mancha, que se había solucionado gracias a la actitud del PSOE, mientras que la cuestión de Segovia se debía solventar en el seno de UCD. Calvo-Sotelo se comprometía a tratar personalmente con Felipe González los asuntos pendientes<sup>28</sup>.

El día 19 de mayo se hizo público el informe de 105 folios elaborado por García de Enterría, aunque ya había sido filtrado en parte a *El País*, algunas fechas antes<sup>29</sup>. Con este texto en las manos, en la reunión de la Comisión del día 25, el presidente proponía que se iniciaran «inmediatamente las conversaciones con el PSOE, para procurar alcanzar los pactos políticos recomendados por el Informe de la Comisión de expertos». Se acordaba la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, siguiendo la petición de los socialistas, y se informaba sobre los criterios para la creación del Fondo de Compensación Interterritorial<sup>30</sup>.

Tras un mes de negociaciones, el 17 de junio tenía lugar una reunión monográfica para tratar del estado de las conversaciones con el PSOE. No conservamos acta de esta sesión, pero sí un documento en el que se analizan y comparan a dos columnas las propuestas de los expertos y lo acordado con los socialistas en un encuentro celebrado dos días antes<sup>31</sup>. En líneas generales los dos partidos aceptaban las veintidós recomendaciones del dictamen en su integridad y las mataban, concretaban o desarrollaban. El acuerdo central estribaba en conducir

<sup>27</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190.

<sup>28</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190.

<sup>29</sup> *El País*, 19/5/1981, «Inminente negociación Gobierno-oposición sobre el dictamen de las Autonomías». Ya el día 16 el periódico había desvelado parte del informe: «La comisión de expertos aconseja un cambio radical de la política autonómica». Estaba en manos del presidente desde el 14.

<sup>30</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expedientes 190 y 191a.

<sup>31</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 189. También se adjuntaban dos anexos: «Borrador de cláusula a incorporar a los estatutos de autonomía de las uniprovinciales» y «Posible fórmula de disposición transitoria para que los estatutos elaborados por la vía del art. 143 puedan mencionar en su texto articulado competencias propias de los estatutos del artículo 151 de la Constitución».

todo el proceso autonómico restante por el 143 y establecer para todas las comunidades instituciones y niveles competenciales homogéneos<sup>32</sup>. Calvo-Sotelo recuerda que la fase final de la negociación tuvo lugar en su despacho entre González, Guerra, Martín Villa, Arias Salgado y él mismo, y reconoce que «nuestra negociación en ese círculo restringido estropeó técnicamente el texto que nos había propuesto la Comisión García de Enterría»<sup>33</sup>. Los pactos se firmarían formalmente el 31 de julio de 1981<sup>34</sup>.

En los meses posteriores se hizo un seguimiento de lo pactado con el PSOE. Así, por ejemplo, en la Comisión de 3 de febrero de 1982 el nuevo ministro de Administración Territorial, Rafael Arias Salgado, informaba sobre la «ejecución y desarrollo de los Pactos autonómicos», en una serie de aspectos tales como la Ley de régimen local, Ley de financiación de transportes urbanos de superficie, Cuerpos Nacionales de administración local, Contabilidad regional, Plan nacional de estadística o Proyecto de reforma del sistema electoral de las diputaciones, lo que muestra hasta qué nivel de detalle llegaba el consenso con la oposición<sup>35</sup>.

En julio de 1982 el entendimiento entre UCD y PSOE culminaba en la aprobación en el Congreso de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). El propio gobierno, de acuerdo con los socialistas, dejaba en suspenso su implantación hasta que se hubiera pronunciado al respecto el Tribunal Constitucional. Finalmente, en 1983, la LOAPA sería declarada parcialmente inconstitucional, pero para entonces las decisiones esenciales del diseño autonómico ya se habían tomado. Calvo-Sotelo recuerda el involuntario elogio que dirigió a la ley un diputado del PNV: «Con la LOAPA ha pasado al revés que con el Cid, que ganaba batallas después de muerto. La LOAPA ha ganado batallas antes de nacer»<sup>36</sup>.

### 3. UN PROBLEMA DE LEALTAD: LA ACTITUD DE LOS NACIONALISTAS

Además de *armonizar* y culminar el proceso autonómico, el segundo problema del Gobierno de Calvo-Sotelo tuvo que ver con las dos autonomías que

<sup>32</sup> García de Enterría, 2008, pp. 244-245.

<sup>33</sup> Calvo-Sotelo, 1990, p. 115.

<sup>34</sup> Los Acuerdos comprendían ocho materias: mapa autonómico definitivo, elaboración y tramitación de Estatutos, sistema de competencias, órganos propios de las Comunidades Autónomas, su articulación con las Diputaciones Provinciales, régimen de transferencias, respeto a los Estatutos ya aprobados, acuerdos políticos en materias económico-financieras, y dos Anteproyectos legislativos: una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, García de Enterría, 2008, p. 245.

<sup>35</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 191.

<sup>36</sup> Calvo-Sotelo, 1990, p. 117.

ya estaban en funcionamiento y, además, en manos de los nacionalistas. La cuestión se complicaba en el caso catalán, porque UCD necesitaría los votos de CiU en más de una ocasión en las Cortes generales, y en el vasco por el telón de fondo del terrorismo que golpeaba esos años con particular dureza. Las nuevas autoridades autonómicas mostraban una inquietante tendencia a invadir las competencias estatales, aprovechando los numerosos resquicios de indefinición legal creados tras la aprobación de sus estatutos. Martín Villa recuerda, por ejemplo, que el presidente del Gobierno vasco había tomado posesión «sin jurar la Constitución» o que «los excesos de la Generalidad de Cataluña en cuestiones de idioma fueron notorios»<sup>37</sup>. Por supuesto, los nacionalistas mostraron su oposición frontal al pacto PSOE-UCD, por considerar que invadía sus competencias, por mucho que el presidente del Gobierno intentara tranquilizarles al respecto<sup>38</sup>.

Ya en la primera reunión de la Comisión presidida por Calvo-Sotelo se puso de relieve la conveniencia de interponer «el correspondiente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento catalán sobre asunción plena y urgente de las competencias de las Diputaciones»<sup>39</sup>. Pronto se hizo preciso diseñar una estrategia con carácter general. En la reunión de 7 de mayo de 1981 se planteaba

la necesidad de unificar de un modo claro y definitivo el procedimiento a seguir para decidir cuándo se interponen los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de incompetencia que, en su caso, adopten las Comunidades Autónomas.

Además, a juicio de Martín Villa, era

indispensable constituir una Comisión cuya misión exclusiva sea mediante reuniones semanales o quincenales analizar sistemáticamente todos los actos y disposiciones de las Comunidades autónomas, a fin de detectar inmediatamente cualquier transgresión de la Constitución o de la Ley del Estado que en ellas pueda cometerse<sup>40</sup>.

En los meses siguientes esta «Comisión de seguimiento y control» informaría periódicamente al Consejo de Ministros y, tras acuerdo de este, la Abogacía del Estado interpondría los correspondientes recursos.

---

<sup>37</sup> Martín Villa, 1984, p. 190.

<sup>38</sup> Calvo-Sotelo, 1990, pp. 112-115.

<sup>39</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 188. Según Martín Villa, 1984, p. 178, Miguel Roca había puesto como condición para apoyar la investidura de Calvo-Sotelo en la primera votación precisamente que se retirase ese recurso, pero el candidato se negó. La ley fue declarada inconstitucional en varios artículos decisivos.

<sup>40</sup> Llevó por nombre «Comisión de control y seguimiento de los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas y de los Territorios Preautonómicos», la presidía el Director General de Cooperación con los Regímenes autonómicos y estaba integrada por altos funcionarios de Presidencia, Justicia, Hacienda, además del Secretario general técnico del Ministerio afectado en cada caso.

Un extenso informe adjunto del Ministerio de Administración Territorial enumeraba y analizaba las leyes aprobadas ya por los parlamentos de Cataluña (siete) y del País Vasco (seis), los proyectos de ley que se estaban tramitando en esos momentos en ambas cámaras (veinte y uno) y los anteproyectos en espera (dos y seis), además de diversos decretos de los dos Gobiernos (siete y cuatro). Este documento constituye una auténtica radiografía del momento en el que se encontraban (mayo de 1981) los procesos autonómicos vasco y catalán y la conflictividad que generaba el reparto competencial. Había serias dudas, particularmente sobre la polémica ley de diputaciones catalana (ya recurrida) o un anteproyecto de regulación del gobierno vasco que, entre otras cosas, atribuía al lehendakari «la sanción de las disposiciones normativas con fuerza de ley (...) cuando la Constitución reserva esta facultad al Rey»<sup>41</sup>. En sucesivas reuniones de la Comisión, el tema de los recursos de inconstitucionalidad siempre estuvo sobre la mesa, así como también los llamados «recursos de competencia» que planteaba tanto el Gobierno a ambas comunidades como viceversa<sup>42</sup>. Paralelamente, las largas relaciones de Reales Decretos sobre traspasos de servicios a Cataluña y País Vasco dan buena prueba de que el ritmo de las transferencias era constante<sup>43</sup>.

Otro informe con datos procedentes de los distintos ministerios es también muy clarificador sobre la situación de desconfianza existente. En él Educación advertía:

Especial cuidado ha de merecer la autonomía universitaria que, con seguridad, las Comunidades Autónomas intentarán perjudicar. No debiera permitirse la posibilidad de que hubiera Cuerpos Docentes para las Universidades dependientes de las CCAA.

El de Exteriores avisaba:

Ha de seguirse con especial atención el problema de Andorra con el fin de impossibilitar las pretensiones expansionistas de la Generalidad. Caso de renuncia por el Obispo de la Seo a sus derechos estos habrían de ir a la Corona de España<sup>44</sup>.

Las implicaciones económicas de la inserción de Cataluña y País Vasco en un diseño estatal homogéneo y coherente, merecieron un debate específico. Al plantearse la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, un informe señalaba que se trataba de «una carga general del Estado a la que el País Vasco

<sup>41</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190.

<sup>42</sup> Por ejemplo, en las Comisiones de septiembre de 1981 o febrero de 1982.

<sup>43</sup> Por ejemplo, una lista con 30 Reales decretos de traspasos al País Vasco desde noviembre de 1980 a septiembre de 1981 y otro de 31 a Cataluña. ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 191a.

<sup>44</sup> ALCS, Autonomías, Caja 17, expediente 191a (Comisión 30/9/1981).

debe contribuir», de la misma manera que «afecta al Estado el porcentaje de ingresos que se reconozca a Cataluña»; por ello «el Fondo, en su cuantía y distribución no puede determinarse con independencia de las negociaciones con vascos y catalanes»<sup>45</sup>. El primer concierto vasco de la democracia se venía negociando desde finales de 1980, aunque su aprobación final se retrasó hasta mayo de 1981. Había luego que establecer el cupo. En febrero de 1982 Hacienda informaba de que se había resuelto el problema de financiación de la policía autónoma y que existían «ciertas resistencias por parte de los Ministerios de Trabajo, Agricultura y Transportes». Todos los indicadores económicos «hacían pensar en una reducción de la renta del País Vasco en el conjunto de la renta nacional, lo que de ser así repercutiría sobre el cupo». Paralelamente se estaba negociando con la Generalidad «el porcentaje de participación de Cataluña en los ingresos del estado». Era una cuestión delicada, porque no se veía claro si debía acordarse unilateralmente o elaborar una ley con carácter general. Había que valorar también la postura del PSOE, que consideraba que se le iban a conceder «excesivos medios» a Cataluña. Tras un animado debate, Calvo-Sotelo zanjó el asunto de modo sintomático: debía intentar elaborarse un Proyecto de Ley que fuera de aplicación general para todas las Comunidades y que «solo si los nacionalistas catalanes mostraban su radical oposición a este procedimiento, solo en ese caso, debería permitirse un Proyecto individual para Cataluña y otro para las restantes Comunidades»<sup>46</sup>.

En el terreno de lo simbólico también había tensiones, que además impactaban de «forma especial» en la opinión pública, tal y como recordaba un informe de la Asesoría Jurídica. No solo había que regular el uso de los términos nación o nacionalidad, de las banderas, o el orden protocolario de las autoridades estatales y autonómicas, también «los contactos exteriores de las autoridades de las Comunidades autónomas», o la señalización de las vías públicas «respetando el uso de las lenguas oficiales (y por tanto también del castellano)». De forma complementaria, los informes de Marcelino Oreja, delegado del gobierno en el País Vasco, insistían siempre en el retroceso de la cultura española en esa región, exponiendo «la absoluta necesidad» de contar con medios financieros para contrarrestar ese proceso. Entre otras iniciativas, sugería «crear y potenciar el Ateneo, así como una o varias revistas culturales que permitan difundir la cultura española»<sup>47</sup>. En sus memorias, Oreja nos ha dejado un retrato más vívido de lo que fueron aquellos complicados meses:

<sup>45</sup> ALCS Autonomías, caja 17, expediente 190 (Comisión 25/5/1981).

<sup>46</sup> ALCS Autonomías, caja 17, expediente 191.

<sup>47</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expedientes 190 y 1991a.

El Gobierno central se reafirmaba en la necesidad de dar cuerpo a la armonización de las políticas autonómicas. El Gobierno vasco y los partidos nacionalistas rechazaban todo intento de arreglo tensando al máximo la cuerda. Y mientras tanto ETA seguía matando<sup>48</sup>.

#### 4. UN PROBLEMA DE DISEÑO: UN NUEVO ESTADO

Pero quizá el asunto más complejo al que se enfrentó la Comisión (y el Gobierno de UCD) fuera el de redefinir un Estado central al que se estaba vaciando continuamente de competencias y hacerlo «con racionalidad, con funcionalidad y con eficacia»<sup>49</sup>. Para empezar, el propio proceso de transferencias no era sencillo, requería un estudio previo y luego establecer unos mecanismos eficaces para llevarlo a cabo. Inicialmente se había creado una Comisión mixta de transferencias por Ente Preautonómico, pero se demostró «ineficaz» y se tuvo que cambiar por otra basada en Comisiones sectoriales, una por ministerio, ante el disgusto del PSOE andaluz<sup>50</sup>. Era preciso, además, valorar económicamente los servicios transferidos, para luego poder dotar presupuestariamente a las Comunidades de los fondos necesarios y proceder también a la cesión de los correspondientes impuestos. Los diversos informes, calendarios, listas de transferencias y debates en el seno de la Comisión dan muestra de la complejidad del asunto y del trabajo y esfuerzo técnico además de político que comportaba<sup>51</sup>.

Los problemas eran numerosos: no había un marco legal que estableciera el techo máximo competencial en la fase preautonómica, los funcionarios se resistían a ser transferidos, faltaban medios materiales, y había insuficiencia presupuestaria. Algunas cuestiones podían parecer prosaicas pero no por ello eran menos importantes:

como mínimo la administración periférica del Estado debe reservarse en cada capital de provincia de todas las Comunidades Autónomas los siguientes edificios: la sede del Gobierno civil, la delegación de Hacienda y otro edificio (normalmente la antiguas sedes de la Organización Sindical) para centralizar en dicha sede todos los servicios restantes<sup>52</sup>.

También se planteaban dudas razonables:

---

<sup>48</sup> Oreja Aguirre, 2011, pp. 460-461.

<sup>49</sup> Martín Villa, 1984, 193.

<sup>50</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190 (Comisión 9/3/1981).

<sup>51</sup> ALCS, Autonomías caja 17, expediente 191 (Comisión 4/3/1982). Sobre la dimensión de la tarea, Guaita, 1983.

<sup>52</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190 (Comisión 25/5/1981).



## UN AUTONOMISMO FUERTE EN UN ESTADO FUERTE

A estas alturas, resulta claro que algunas de las transferencias que se están realizando a las Comunidades Autónomas deberían ser efectuadas a favor de las Corporaciones Locales. Singularmente a favor de los Ayuntamientos, lo que es mucho más propio en numerosas materias, cual la referente a instalaciones deportivas<sup>53</sup>.

Sin embargo, no parecía fácil conseguir que las autonomías iniciaran sus propios procesos descentralizadores precisamente en esos momentos.

Pero entre tanto trasiego de competencias, lo fundamental era no perder la perspectiva de lo que estaba en juego. Como se dice en un informe del Ministerio de Administración Territorial: «Es necesario invertir el signo del proceso para que el Estado no resulte de las Comunidades autónomas, sino al revés»<sup>54</sup>. Esta era la clave. Fruto de esta preocupación fue un extenso documento donde se recogía, ministerio a ministerio, el impacto que la nueva estructura autonómica iba a tener en la configuración de la administración del Estado. La lista de asuntos era abrumadora, como puede verse en el cuadro adjunto.

| PRESIDENCIA  |
|--|
| Delegados generales del Gobierno, disposiciones sobre funcionarios, administración periférica, publicación de normas de las CCAA en el BOE, tercer canal de televisión, supresión de organismos autónomos innecesarios, convenios, prestigio de las autoridades del Estado, banderas, sistema para la interposición de recursos de inconstitucionalidad. |
| HACIENDA   |
| Consejo de Política Fiscal y financiera, valoración del coste efectivo de las transferencias, Ley del Cupo para el País Vasco, volumen y distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, delegaciones de Hacienda provinciales.   |
| ASUNTOS EXTERIORES   |
| Contactos en el extranjero de las CCAA, protocolo, acuerdos y convenios internacionales, problemas relativos al derecho del mar (vertidos, pesca, transporte marítimo), cuestiones económicas y mercantiles (ferias internacionales, Cámaras de comercio, Andorra).  |
| JUSTICIA   |
| Ley general penitenciaria, nombramiento de Notarios y registradores de las CCAA, atribución de competencias al Consejo General del Poder Judicial en materia de personal no judicial, Tribunales de Menores, Patronato de protección de la mujer.  |
| DEFENSA  |
| Explicación a las Fuerzas Armadas de la política autonómica, instrucciones a las autoridades militares residentes en las CCAA, exclusión de la administración militar de la normativa relacionada con las CCAA.  |
| INTERIOR   |
| Gobernadores civiles y administración periférica, solución de las cuestiones protocolarias, Juego y espectáculos públicos, seguridad y tráfico, colaboración de los Gobernadores civiles en el proceso autonómico, protección civil, explicación a las Fuerzas y cuerpos de seguridad del estado de la política autonómica.                              |
| OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO   |
| Señalización de servicios públicos y de vías de comunicación, obras públicas de interés general y deslinde de competencias entre distintos departamentos ministeriales, elaboración de nuevas normas, política de autopistas.  |

<sup>53</sup> ALCS, Autonomías, Caja 17, expediente 191a (Comisión 25/5/1981).

<sup>54</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 190 (Comisión 9/3-1981).

| EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES  |
|--|
| Funcionarios, investigación, LAU, inspección de libros de texto, planes de estudio, alta inspección y «la necesaria clarificación de lo que realmente se entiende hoy por política cultural del Estado».                   |
| TRABAJO, SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL  |
| Clarificación de competencias, sanidad y gestión hospitalaria, seguridad social.   |
| INDUSTRIA Y ENERGÍA  |
| INI («no parece conveniente») y empresas nacionales. Planes de reestructuración industrial, Ley de minas.  |
| AGRICULTURA Y PESCA  |
| Funcionarios, FORPA, IRYDA, locales, cámaras agrarias, cofradías de pescadores, crédito oficial, empresas nacionales, regadíos, titulaciones, investigación, estadística.  |
| ECONOMÍA Y COMERCIO  |
| Estadística, Cámaras de comercio, industria y navegación, Ferias nacionales, Ferias internacionales, cámaras de comercio en el extranjero, Ley sobre ordenación general de la economía, Cajas de ahorro y crédito oficial. |
| TRANSPORTE, TURISMO Y COMUNICACIONES   |
| Ley transportes terrestres, «señalización de los servicios públicos en áreas de cooficialidad idiomática», turismo.  |
| CULTURA  |
| Museos, archivos, bibliotecas, depósito legal, cesión a las corporaciones locales.   |

Cuadro 2: Índice por departamentos ministeriales de cuestiones relacionadas con el proceso autonómico (30-9-1981) Fuente: ALCS, Autonomías, caja 17, expedientes 190 y 191a (Elaboración propia)

Algunos ministerios (o sus ministros) añadían a los listados comentarios o acotaciones que revelaban su desconfianza respecto al futuro (y al presente). Por ejemplo, el de Obras Públicas incluía la siguiente recomendación:

sería necesario reconsiderar la política de autopistas de carácter periférico que comunican, con gran facilidad, a las Comunidades autónomas de mayor sentido nacionalista y pensar, si fuera conveniente, también en Autopistas, plantear una política radial.

El de Trabajo insistía en «asegurar la solidaridad y el sistema denominado de Caja única». El de Justicia sugería que habría que establecer «un tipo de prisiones que por razones especiales permaneciesen al margen de toda intervención autonómica». Y el de Cultura añadía una propuesta: «Procede la creación de un patronato para la celebración del D (sic) Aniversario de la Unidad de España» y un plan de inversiones a diez años para crear «instituciones culturales en toda la geografía española, que impulsen un mejor y más completo estudio y conocimiento de la Historia de España». Para el de Presidencia resultaba «imprescindible el devolverle tanto al Estado como a las Autoridades que lo encarnan el prestigio necesario, cuya devaluación quedó de manifiesto durante el periodo de transición política»; para ello «sería a todas luces conveniente que la Bandera de España ondease a diario en los Ministerios, Organismos del Estado, Gobiernos civiles y edificios de la Administración Periférica» y que se retornase a la utilización del coche con matrícula oficial y con banderín, aunque «por razones de seguridad, y para determinadas zonas, la utilización de símbolos puede no ser

siempre aconsejable». Para el de Defensa se daba una curiosa paradoja: «las reticencias de las autoridades militares van acompañadas de un exceso de sumisión formal a las autoridades de las Comunidades Autónomas, siendo relegados los representantes del estado en muchos aspectos»<sup>55</sup>.

Dado el ritmo y volumen del traspaso, en un momento dado, Arias Salgado planteará la necesidad de reestructuración de los ministerios que se iban quedando sin funciones<sup>56</sup>. Se estaba produciendo un trasvase de poder del centro a la periferia sin precedentes en la historia de España, ni probablemente en la historia europea o mundial.

### CONCLUSIONES: EL DILEMA AUTONÓMICO DE UCD

Los gobiernos de Adolfo Suárez pusieron en marcha el proceso autonómico atendiendo a lo que resultaba más urgente entre 1977 y 1980: satisfacer las exigencias de nacionalistas vascos y catalanes. Los de Leopoldo Calvo-Sotelo tuvieron que hacer frente, además de a lo urgente, a lo necesario, configurar un modelo acabado y estable de Estado. El balance fue notable: entre 1981 y 1982 se aprobaron once estatutos de autonomía, se celebraron las primeras elecciones en Galicia y en Andalucía, que además se saldaron con sendos retrocesos para UCD (descalabro en el caso andaluz); las transferencias al País Vasco y Cataluña fueron innumerables a pesar de los conflictos constantes, y también se aprobó el primer concierto vasco. Con Calvo-Sotelo, España se convertía, por primera vez en su larga historia, en un Estado autonómico.

A lo largo de este complejo proceso, el Gobierno de UCD se enfrentó a varios dilemas. Por un lado, había que dar satisfacción a nacionalistas catalanes y vascos sin que por ello quedara afectado el principio constitucional de igualdad entre todos los españoles. Y, por otro, esa generalización de las autonomías hasta el último rincón de España, debía hacerse sin «desmantelar» el Estado. En definitiva, se trataba de alcanzar «un *modelo final* coherente de Estado, un *modelo querido* y no confusamente resultante de una serie de iniciativas autonómicas autónomas, si se me permite la aparente redundancia»<sup>57</sup>.

Desde el punto de vista técnico, la dimensión de la tarea, como pone en evidencia la documentación consultada, resulta impresionante. Los diferentes entes preautonómicos partían de situaciones muy dispares y su evolución se veía condicionada por las luchas partidistas regionales. A la vez que se les transferían las competencias, se valoraban los servicios transferidos y se les dotaba de la

<sup>55</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expedientes 190 y 191a (Comisión 25/5/1981).

<sup>56</sup> ALCS, Autonomías, caja 17, expediente 191a (Comisión 3/2/1982).

<sup>57</sup> Calvo-Sotelo, 1990, p. 109.

financiación adecuada, mientras que, simultáneamente, se iban redactando y aprobando los futuros Estatutos de Autonomía. Por el camino había que decidir cuestiones como qué provincias compondrían la futura región (el caso de Castilla y León fue el más complicado), qué hacer con Navarra o Canarias y, llegado el caso, hasta el nombre de la Comunidad (caso de Valencia). Después del «Informe García de Enterría» todo fue algo más sencillo, porque por lo menos había un horizonte claro hacia el que transitar, si bien las recomendaciones técnicas no siempre se pudieron cumplir, como, por ejemplo, en lo relativo a las comunidades uniprovinciales —se establecía que fueran la excepción pero al final fueron seis de diecisiete— o en el papel que debían desempeñar las diputaciones. Por otra parte, además de poner en marcha las nuevas autonomías, las dos que ya existían mantuvieron muy ocupada a la Comisión: los conflictos de constitucionalidad y competencias o la financiación con Cataluña y País Vasco estuvieron siempre en el orden del día. En cualquier caso, y dado el volumen de trabajo, resulta sorprendente que el calendario pactado con los socialistas —elecciones autonómicas en 1983— se pudiera cumplir de forma tan ajustada.

Pero, como es obvio, el principal desafío más que técnico, era de carácter político. Calvo-Sotelo sabía que estaba ante una cuestión de Estado y que un proceso de tal envergadura debía consensuarse con la oposición parlamentaria, porque como decía el propio Informe García de Enterría, los acuerdos eran «una prolongación natural del proceso constituyente y requieren la aproximación de las diversas posiciones políticas»<sup>58</sup>.

Las actas de la Comisión muestran la firme decisión del presidente y de todo su gobierno, particularmente de Rodolfo Martín Villa y Rafael Arias Salgado, de encauzar el proceso autonómico buscando el pacto con los socialistas. En UCD, sin embargo, esta postura no era unánime. Para Emilio Attard fueron los «colaboradores ministeriales» de Calvo-Sotelo los que «le condujeron al trámite de la LOAPA como inadmisibile *dictat* con la exclusiva asistencia del PSOE». A su juicio fue un error no contar con las minorías nacionalistas, «no solo por ser de justicia sino por cuanto con nosotros colaboraron en el orden parlamentario», lo cual precipitó además la disolución anticipada de la legislatura contribuyendo al triunfo del partido socialista<sup>59</sup>. Para Miguel Herrero, que se ausentó del hemicycle el día de la votación de la LOAPA, debía «haberse pactado la consolidación de los hechos diferenciales y la congelación en lo que a las restantes autonomías se refiere». En vez de eso «se optó por una generalización del sistema sobre el modelo catalán» debido a la «influencia de un informe técnico, que en más de

<sup>58</sup> García de Enterría, 2008, p. 245.

<sup>59</sup> Attard, 1983, pp. 280-283.

una ocasión he calificado de bufo»<sup>60</sup>. Hasta el propio Adolfo Suárez, ya embarcado en la aventura del CDS, lamentó que con la LOAPA Calvo-Sotelo pusiera en peligro los precarios equilibrios alcanzados durante la Transición<sup>61</sup>.

Los socialistas, por su parte, después de su actuación en el caso andaluz, habían terminado por comprender la magnitud del reto que tenía por delante un país que, más pronto que tarde, ellos mismos tendrían que gobernar. La simetría y la igualdad debían imponerse frente al «autonomismo de rapiña» que algunos practicaban. Como decía la responsable de política autonómica del partido, María Izquierdo, todos los territorios debían tener «el mismo derecho a la diferencia»<sup>62</sup>. Sin embargo, algunos no lo tenían tan claro. Joaquín Almunia en sus memorias considera que quizá el acuerdo con el gobierno no fuera la mejor opción porque agrandó las distancias entre el PSOE y los nacionalistas. Gregorio Peces Barba se manifestó claramente contrario porque presumía su inconstitucionalidad y también porque González y Guerra le mantuvieron al margen de la negociación con UCD, lo que a la postre provocó su abandono de la portavocía del partido<sup>63</sup>. En el PSC hubo amagos de ruptura al verse colocado «ante la espada y la pared, defendiendo un proyecto que no suscribía y que ponía a prueba la solidez del pacto con el PSOE por un lado, y su propia cohesión interna, por otro»<sup>64</sup>. Indudablemente, el socialismo español había recorrido un largo trecho desde su defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos hasta la LOAPA. No obstante, esta política le resultó electoralmente rentable en el conjunto de España, incluso en los feudos del nacionalismo. En las generales de 1982 mejoraría sus resultados en País Vasco y ganaría ampliamente en Cataluña<sup>65</sup>.

Los nacionalistas catalanes y vascos se mostraron desde el principio reacios a aceptar una normativa *armonizadora*, que entendían podía repercutir en su propio desarrollo estatutario, a pesar de los intentos del presidente por tranquilizarles<sup>66</sup>. Tendieron interesadamente a considerarla fruto del 23-F, cuando en realidad la idea ya estaba en el discurso de investidura, «antes de las metralletas», como recuerda Attard. Tanto en Cataluña como en el País Vasco hubo movilizaciones callejeras contra la LOAPA alentadas por los dirigentes políticos. Para Garaikoetxea «significaba reconducir la autonomía vasca, que siempre habíamos

<sup>60</sup> Herrero y Rodríguez de Miñón, 1993, p. 241.

<sup>61</sup> Díez Miguel, 2015.

<sup>62</sup> Rodríguez-Flores, 2017, p. 446.

<sup>63</sup> Almunia, 2001, pp. 120-123. Alonso-Castrillo, 1996, p. 487. Alfonso Guerra en sus memorias prefiere no tocar el asunto, aunque su opinión sobre los nacionalistas no era muy favorable, Guerra, 2007.

<sup>64</sup> Rodríguez-Flores, 2017, p. 456.

<sup>65</sup> Rodríguez-Flores, 2017, p. 463.

<sup>66</sup> Calvo-Sotelo, 1990, pp. 110-116.

considerado especial y producto de un acuerdo político bilateral, a la uniformización restrictiva con las restantes autonomías»<sup>67</sup>. En un *batzoki*, Xabier Arzalluz dijo: «Si quieren, que vengan como en el 36». El diputado Marcos Vizcaya diría que «UCD era el carro y el PSOE los bueyes que van tirando de ese carro en el que transporta la LOAPA, casi con representación de calavera y con la guadaña en la mano»<sup>68</sup>. Pujol, en sus memorias, establece una siniestra relación entre la dimisión de Suárez, Martín Villa, el 23-F, la Zarzuela y la LOAPA, en definitiva, una conjura contra Cataluña frente a la cual «nosotros presentamos una dura batalla» que «supimos rentabilizar» electoralmente<sup>69</sup>.

La postura de PNV y CiU supuso, indudablemente, un serio obstáculo para los planteamientos de Calvo-Sotelo ya que, como hemos visto, también contaba con simpatías en sectores del PSOE y de UCD. El repaso por la documentación de la Comisión nos ayuda a entender mejor la postura del presidente. La actuación de los gobiernos catalán y vasco, estirando los límites de sus marcos estatutarios desde el primer momento, había provocado una enorme preocupación en todos los ministerios, como puede verse en los informes que remiten, en las propias actas de las reuniones, en los recursos de inconstitucionalidad presentados y en la insólita creación de un órgano encargado de la vigilancia de las actividades de ambos parlamentos autonómicos. En estas circunstancias, Calvo-Sotelo no podía condicionar el diseño final del Estado a quienes estaban manifestando su voluntad de sortear la legalidad tantas veces como fuera posible. La idea de que, consagrando la desigualdad de catalanes y vascos en un diseño asimétrico del Estado, se hubiera satisfecho a los nacionalistas —como sugieren Attard, Herrero, Garaikoetxea, Pujol o Almunia—, no solo hubiera sido inaceptable para el resto de españoles, sino que resulta dudoso que hubiera hecho ningún efecto en el apetito competencial de los nacionalistas.

La opción de Calvo-Sotelo para afrontar el dilema autonómico fue entenderse con el PSOE —y si hubiera sido posible con PCE y CD— porque de lo que se trataba era, no solo de «embridar» un proceso que amenazaba con descontrolarse, sino de construir un modelo de Estado viable que, entre otras cosas, diera también seguridad a los países europeos con los que se estaba negociando la entrada en la CEE. Y para eso, su socio natural debía ser el principal partido de la oposición —pronto llamado al gobierno— y no el nacionalismo, por mucho que Santiago Carrillo dijese que la LOAPA había sido «engendrada en pecado de soleidad»<sup>70</sup>. La sintonía con Felipe González, la *concertación* como la denominó la

<sup>67</sup> Garaikoetxea, 2002, p. 150.

<sup>68</sup> Oreja Aguirre, 2011, pp. 460 y 462.

<sup>69</sup> Pujol, 2009, pp. 74, 89 y 94.

<sup>70</sup> Tusell, 1999, p. 187.

prensa de la época, es la que hizo posible que el estado autonómico quedara encarrilado y *armonizado*, a pesar de la sentencia posterior del Constitucional, que no invalidó los acuerdos políticos previos que ya se habían traducido en hechos.

La impresión que quedó en los gobernantes de UCD de aquella etapa fue ambigua. Se consiguió poner orden, pero también se cometieron errores. Martín Villa reconocería después que la forma jurídica adoptada «resultó equivocada», mientras que para Calvo-Sotelo «aquella iniciativa conjunta fue acertada, aunque insuficiente»<sup>71</sup>. Ambos, en sus memorias, lamentan que el problema autonómico no quedara bien resuelto, pero no tanto porque sus políticas fueran erradas sino porque, a su juicio, los nacionalistas nunca actuaron de buena fe, a pesar de sus esfuerzos por satisfacerles hasta el último momento<sup>72</sup>. En el edificio de la Monarquía parlamentaria, escribe Leopoldo Calvo-Sotelo en 1990, quedaba «solo por ajustar el sillar nacionalista»<sup>73</sup>.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Almunia, Joaquín, *Memorias políticas*, Madrid, Aguilar, 2001.
- Alonso-Castrillo, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- Attard, Emilio, *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983.
- Blanco Valdés, Roberto L., *El laberinto territorial español*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.
- Calvo-Sotelo, Leopoldo, *Discurso de investidura*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.
- Calvo-Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés y Cambio 16, 1990.
- Calvo-Sotelo, Leopoldo, «Mi experiencia como presidente» en *Veinticinco años de reinado de S. M Don Juan Carlos I*, Madrid, Espasa, 2002, pp. 123-132.
- Díez Miguel, Darío, «Adolfo Suárez y las Autonomías. La estructuración territorial del estado en el discurso político del CDS» en *Las instituciones*, ed. Mónica Fernández Amador, Emilia Martos Contreras, Luis Carlos Navarro Pérez, y Rafael Quirosa-Cheyruze Muñoz, Almería, Universidad de Almería, 2015, pp. 181-196.
- Fusi Aizpurúa, Juan Pablo (coord.), *Historia de España Menéndez Pidal. 1-2, La España de las autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, 2007.
- Garaikoetxea, Carlos, *Euskadi: la transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona, Planeta, 2002.
- García de Enterría, Eduardo, «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, 175, 2008, pp. 217-250.
- Gómez Santos, Marino, *Conversaciones con Leopoldo Calvo-Sotelo. La figura humana y política del presidente del Gobierno*, Barcelona, Planeta, 1982.
- Guaita Martorell, Aurelio, «La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, pp. 2019-2044.
- Guerra, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2007.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel, *Memorias de estío*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1993.
- Martín Villa, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984.

<sup>71</sup> Martín Villa, 1984, p. 197 y Calvo-Sotelo, 2002, p. 126.

<sup>72</sup> Ambos en sus memorias hacen referencia a la oposición de los socialistas a introducir algunos cambios de última hora propuestos por UCD en los Pactos para atraerse a los nacionalistas. Martín Villa, 1984, p. 194. Calvo-Sotelo, 1990, pp. 115-116.

<sup>73</sup> Martín Villa, 1984, p. 198 y Calvo-Sotelo, 1990, p. 121.

## JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ

- Molinero, Carme y Pere Ysàs, *La Transición. Historia y relatos*, Madrid, Siglo XXI, 2018.
- Navarro, Eduardo, *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014.
- Oreja Aguirre, Marcelino, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011.
- Pelaz López, José-Vidal, *El Estado de las Autonomías. Nacionalismos y regionalismos en la Historia Contemporánea de España*, Madrid, Actas, 2002.
- Pelaz López, José-Vidal (dir.), *El Estado y las Autonomías. Treinta años después*, Valladolid, Universidad de Valladolid y Fundación Transición, 2011.
- Pelaz López, José-Vidal y Darío Díez Miguel, «[El Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo o el eslabón perdido de la Transición](#)», *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 109, 1, 2018, pp. 325-348.
- Powell, Charles, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona, Plaza & Janés, 2002.
- Prego, Victoria, *Presidentes*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000.
- Pujol, Jordi, *Tiempo de construir. Memorias (1980-1993)*, Barcelona, Ediciones Destino, 2009.
- Rodríguez-Flores Parra, Vega, [Nación española y estado autonómico en el Partido Socialista Obrero Español \(1974-1982\)](#), Valencia, Universitat de València, 2017.
- Soto Carmona, Álvaro, *Transición y cambio en España, 1975-1996*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Tusell, Javier, *Historia de España en el siglo XX. IV. La transición democrática y el gobierno socialista*, Madrid, Taurus, 1999.